

Capítulo IV

Questões Suscitadas pela Visita

79. Nos últimos quatro anos, Portugal deu largos passos no sentido de dar resposta às necessidades das crianças e famílias, existindo consciência de que o enorme progresso alcançado até agora deve continuar em expansão. Como um representante ministerial afirmou: "Isto é um começo!". Ao nível político, muitos sentem que, em Portugal, o impulso de mudança deve continuar a desenvolver-se progressivamente, através do reforço de parcerias e da manutenção das actividades de todos os promotores, evitando antagonismo entre os sectores. Esta realidade política significa que é difícil implementar processos rigorosos para sistematizar a monitorização e avaliação da qualidade. Foram aprovadas leis que visam o progresso. Porém, para serem implementadas com completa eficácia e sucesso, necessitam de um período de negociações, altamente complexas, envolvendo todos os promotores. Todos concordam que é necessário tempo para se alcançarem as elevadas aspirações e importantes objectivos traçados no campo da educação da infância.

80. Em simultâneo, existe verdadeiro apoio por parte das bases para melhorar o sector. Existe um despertar da consciência popular sobre os direitos sociais e o poder político de que o povo agora usufrui. Na opinião de um dos nossos interlocutores, o país atravessa um momento historicamente propício a mudanças na área da infância, já que as pessoas, especialmente, as mulheres, estão a tomar consciência política dos seus direitos. Esta crescente consciencialização política coincide com a insistência de que mais deve ser feito para dar resposta às necessidades das crianças mais pequenas e dos pais, à medida que os padrões familiares se alteram e o papel tradicional das mulheres se alarga, face à crescente exigência de trabalharem fora de casa. Apesar de, em Portugal, existir uma forte tradição de trabalho feminino, o patronato tem demonstrado não estar interessado em introduzir políticas de apoio

às famílias dos trabalhadores. Durante muitos anos a Educação e Cuidados para a Infância foi considerada uma questão do foro exclusivo das mulheres. Hoje, está a tornar-se uma questão de interesse público. A oferta de serviços à infância tornou-se um item central da agenda política a nível nacional e regional, embora, para a maioria das pessoas, a questão continue a centrar-se, não na *educação*, mas nos *cuidados* e nos aspectos práticos relacionados com a oferta de serviços, em vez de se centrar na garantia de igualdade de oportunidades das mulheres e na necessidade de se estimular a aprendizagem das crianças.

81. Para o governo o argumento não se prende só com o facto de ser uma medida popular, mas também com questões relacionadas com a qualidade da educação e do desenvolvimento dos recursos humanos, a longo prazo. Uma Educação e Cuidados para a Infância de elevada qualidade é considerada um alicerce vital da aprendizagem ao longo da vida. Um porta-voz do governo afirmou que, na sua perspectiva, o Primeiro Ministro dá prioridade à educação e dentro da educação, ao período da infância: "Não tencionamos chegar simplesmente a um bom termo de comparação com os outros países europeus mas, situarmos entre os melhores." A clarividência do actual governo em investir fortemente na educação, especialmente na educação da infância, demonstra convicção sobre a importância desta fase de desenvolvimento no sucesso posterior do indivíduo e da sociedade. Em comparação com a maioria dos outros países da União Europeia, muitos deles usufruindo de circunstâncias económicas mais favoráveis, os objectivos que Portugal traçou, e os compromissos financeiros que está a assumir em nome das crianças mais pequenas, são notáveis. Um exemplo desta determinação encontra-se nos rácios criança/adulto praticados nos jardins de infância, inferiores aos de muitos outros países europeus, onde não é invulgar encontrar salas com mais de 30 crianças de quatro anos de idade, sob a responsabilidade de um único educador.

82. É necessário tacto e firmeza, para serem continuados os enormes avanços que o Estado, as autarquias e as organizações não governamentais conseguiram realizar na promoção de serviços

destinados às crianças, em Portugal. Em várias ocasiões, a equipa de estudo foi informada de que a próxima fase da introdução de reformas irá considerar questões relacionadas com o equilíbrio que deve existir entre o Estado e outros agentes, a relação entre a família e o Estado e o modo de encorajar as autarquias a assumir maiores responsabilidades. A equipa de estudo reconhece que já foram feitos progressos substanciais. Celebraram-se acordos entre Ministérios e registou-se uma expansão considerável dos serviços, especialmente, através de iniciativas de descentralização. Registaram-se alguns êxitos com os acordos alcançados com os promotores do sector privado no que se refere às condições de emprego. Leis estruturais, como o Decreto-Lei 115A/98, que aprovaram as bases para a administração e gestão, serão gradualmente implementadas até ao final do ano escolar de 1999/2000.

83. É importante esclarecer que as questões seguidamente identificadas foram todas, em variadas alturas, referidas pelos nossos colegas portugueses durante a nossa visita e que, por conseguinte, reflectem o que já é conhecido. O nosso papel, tal como o concebemos, é de lhes dar relevo. Algumas questões estão relacionadas com perspectivas profundamente culturais que não vão mudar de um dia para o outro, mas que poderão, com o tempo, evoluir progressivamente. É contra este pano de fundo que os membros da equipa de estudo, imbuídos de um espírito de apoio e de diálogo profissional, oferecem as percepções que colheram, enquanto pessoas necessariamente alheias ao sistema, sobre as questões centrais que precisam de ser enfrentadas neste momento, estando totalmente conscientes do cuidado que devem exercer no modo como as definem. A nossa intenção é de colocar um espelho em frente dos nossos colegas portugueses, um espelho onde colocamos as nossas reflexões sobre o que vimos e ouvimos e que nos levam a perguntar-lhes: "É esta uma reflexão verdadeira sobre a vossa posição? Será que a nossa perspectiva vos é útil?" Foi neste espírito que identificámos um número de questões que, segundo o nosso ponto de vista, precisam de continuar a ser consideradas por

Portugal. Embora estas questões sejam multifacetadas e se interliguem, tentámos delinear-las, separadamente, para facilitar a organização das análises que fizemos.

Representações sociais sobre a infância e a família

84. As crianças gozam de um lugar especial na sociedade portuguesa, como pudemos testemunhar durante as visitas que fizemos aos estabelecimentos, sendo claramente visível o calor e a tolerância que marcam as interações afectivas entre o pessoal e as crianças. Como é referido no Relatório Preparatório, parece existir uma visão "romântica e idílica" da infância e um menor reconhecimento de que as crianças são actores sociais de pleno direito (Relatório Preparatório, p.13). Esta visão idealista das crianças como seres frágeis e vulneráveis, pode, por vezes, resultar num desequilíbrio entre o que os adultos julgam ser as necessidades das crianças e as necessidades que elas, de facto, têm. Apesar desta visão sobre a infância poder ajudar a que as suas necessidades no campo da saúde e da segurança sejam satisfeitas, podendo igualmente tornar os adultos demasiado protectores e limitadores das oportunidades que as crianças precisam de ter, no sentido de explorarem e serem estimuladas pelo seu meio.

85. A troca de pontos de vista que tivemos com responsáveis da saúde e da justiça indicam que, ao nível político e na sociedade em geral, existe um forte compromisso para com os direitos das crianças. Quer a nível dos órgãos do poder central quer a nível autárquico, existe pleno conhecimento dos direitos das crianças e do que deve ser feito em casos de abuso ou maus tratos. Os Ministérios que se encontram representados na Comissão Nacional dos Direitos das Crianças, gastaram 11.5 milhões de escudos numa campanha de informação destinada a consciencializar o público sobre a vulnerabilidade das crianças perante a violência familiar e institucional e já autorizaram a produção de um vídeo, de quarenta segundos, sobre este tema. Para além destas medidas, o sistema de informação, acompanhamento e

resolução de casos de abuso infantil, tal como nos foi explicado, está montado segundo as normas europeias. Contudo, os dados comparativos sobre exploração infantil e as preocupações expressas pelas autoridades da Saúde e da Justiça, apontam para a possibilidade de não existir correspondência entre a posição expressa de salvaguarda dos direitos das crianças e a existência de mecanismos de apoio. É necessário adoptar estratégias que ultrapassem as barreiras existentes na implementação desses mecanismos, para assegurar a protecção plena dos direitos das crianças.

86. No que respeita à promoção de cuidados e iniciativas educativas para a infância, as relações entre o Estado e a família parecem ser influenciadas pela mesma percepção idealista sobre a infância. A equipa de estudo ouviu dizer, em ocasiões várias, por parte de representantes dos diferentes níveis do sistema, que a importância da família, por vezes, suplanta as estratégias de intervenção que o Estado quer implementar na área da infância. Foi-nos sugerido que, por tradição, o Estado tem relutância em tornar-se excessivamente dominante em questões que, segundo alguns, pertencem exclusivamente ao foro da família. Deste modo, a promoção de cuidados e iniciativas educativas destinadas à infância é considerada, em primeiro lugar, uma questão que diz respeito às mulheres e em segundo lugar, uma questão económica para os que estão interessados em abrir os estabelecimentos. No entanto, não é considerada uma questão social e muito menos, um direito das crianças de promoverem o seu próprio desenvolvimento. Alguns dos nossos interlocutores sugeriram que nalguns casos, o Estado parece ter relutância em intervir em apoio de pais com crianças pequenas, porque em assuntos relacionados com a educação dos filhos, a família é considerada detentora de poderes absolutos. Lê-se no Dossier Eurydice, sobre Portugal (1998): "Sob o ponto de vista formativo, a educação pré-escolar é considerada complementar e/ou suplementar da educação que as crianças recebem em casa. A sua frequência não é obrigatória por ser reconhecido o papel educador da família com crianças deste grupo (três aos seis anos de idade)", (p.11).

87. A relutância do Estado em intervir no domínio da família parece ser particularmente forte, quando se trata de crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 3 anos de idade, as quais, segundo a opinião de muitos dos nossos interlocutores, devem ser criadas pelas mães ou por outros membros da família. Como assinalámos anteriormente, o Estado não assume qualquer papel educativo ou tutelar em relação a este grupo de crianças. Contudo, os resultados de investigações recentes confirmam a importância primordial desta primeira fase da infância, na formação de atitudes e comportamentos conscientes que se revelam através de várias competências, tais como a auto-organização, a persistência, a curiosidade em explorar o meio que a rodeia para o compreender e encontrar o seu próprio espaço (Shore, 1997). Estas atitudes e disposições têm implicações no desenvolvimento individual e na capacidade de aprendizagem dos indivíduos, durante toda a sua vida. Os pais necessitam de apoio para saberem estimular as capacidades e atitudes dos filhos para com a aprendizagem, quer eles fiquem em casa quer frequentem um estabelecimento formal. A equipa de estudo sentiu que esta relutância em equacionar o envolvimento do Estado na promoção de serviços de apoio ao grupo etário dos 0 aos 3 anos poderia ter, por vezes, consequências negativas para as famílias e para as crianças. Esta situação poder-se-á agravar, à medida que aumenta o nível de industrialização e a participação activa das mulheres no mercado de trabalho. Uma das consequências mais graves que já se está a tornar visível, relaciona-se com a identificação relativamente tardia de muitas crianças com necessidades especiais, ou que vivem em situações de risco.

Envolvimento da família

88. A *Lei Quadro* realça a importância da participação activa dos pais nos estabelecimentos de educação pré-escolar. Parecem existir oportunidades para a participação dos pais nos processos de decisão dos estabelecimentos de educação pré-escolares. Nos estabelecimentos visitados pela equipa de estudo, esta participação ocorria em maior ou menor grau, prestando os pais, em alguns casos, serviços práticos de apoio, noutros casos envolvendo-

se no próprio processo de aprendizagem ou mesmo, a nível institucional, na tomada de decisões. Um exemplo particularmente marcante foi encontrado num estabelecimento escolar integrado (pré-escolar até à educação secundária), localizado numa cidade costeira, o qual tem ligações com os estabelecimentos escolares do primeiro ciclo e de educação pré-escolar, de dimensão mais pequena, situados nas proximidades. Os pais dos alunos dão grande valor às oportunidades que são dadas aos filhos, tanto no campo dos cuidados prestados como no campo educativo e a equipa de estudo pode constatar a existência de boas relações de trabalho e a atitude positiva que a escola adopta para encorajar os pais a participarem na tomada de decisão. Apesar da legislação dar grande importância à participação da família, o grau de envolvimento dos pais era menor nos outros estabelecimentos visitados. Os professores e os outros membros do pessoal devem ser encorajados - e receber formação adequada - no sentido de assumir um papel activo em relação à participação dos pais, para que as famílias sejam consideradas parceiras da escola no processo de desenvolvimento das crianças. Este ponto torna-se particularmente importante para os estabelecimentos frequentados pelas crianças mais pequenas. Dada a tensão que existe nalguns sectores da sociedade portuguesa, em relação às responsabilidades respectivas do Estado e da família pelos cuidados e iniciativas educativas a ter com as crianças mais pequenas, é possível que a promoção do envolvimento dos pais e da sua participação activa nos estabelecimentos apoiados por fundos públicos, contribua para resolver o problema. É uma boa medida as associações de pais serem parceiras privilegiadas na formulação das políticas nacionais de educação, tratando-se de uma iniciativa que provavelmente terá, no futuro, um impacto positivo no envolvimento das famílias nos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Qualidade e acesso

89. Paralelamente ao que se passa noutros países, tem sido debatido em Portugal o significado de "qualidade", no contexto dos cuidados e iniciativas educativas para a infância. Como os juízos de valor são feitos,

na generalidade, a partir das opiniões de um grupo restrito de assessores (nos quais não se incluem necessariamente as crianças ou os pais), alguns investigadores europeus começaram a pôr em dúvida a validade do termo "qualidade" ter qualquer valor universal, num mundo pós-moderno, preocupado com a legitimidade. Outros, adoptando uma posição mais pragmática, tentaram identificar parâmetros de qualidade que devem ser acordados por todos os parceiros e partes interessadas.

90. Bertram e Pascal (1997) conceptualizam "qualidade" em três domínios: qualidade contextual, qualidade processual e qualidade de resultados. A qualidade contextual centra-se em questões tais como: a finalidade e os objectivos do estabelecimento; o envolvimento dos pais, o currículo desenvolvido, o ambiente físico, a gama de modelos de interacção entre os adultos (passiva ou activa, vocacionada para o bem estar e a estimulação das crianças), os aspectos relacionados com a gestão, monitorização e avaliação, o grau de consciencialização para com a igualdade de oportunidades, a natureza das observações feitas, do planeamento e dos registos que são mantidos, as qualificações do pessoal e os rácios, juntamente com as oportunidades de formação dada ao pessoal e o grau de resposta dada às necessidades das famílias. A qualidade processual centra-se na natureza das interacções: como os adultos, quer docentes quer pais se "envolvem" com as crianças e entre si (se as interacções são baseadas na reciprocidade, na transferência de poder, na autonomia, na estimulação adequada e na sensibilidade) e o grau de envolvimento das crianças nas actividades que lhes são apresentadas. A qualidade de resultados inclui parâmetros tais como o respeito próprio e pelos outros, as atitudes para com o acto de "aprender", o bem estar físico e emocional e o desenvolvimento cognitivo e estético.

91. Os domínios de qualidade relativos aos estabelecimentos precisam de ser formalizados ao nível mais alargado, através de noções institucionalizadas sobre qualidade. O Relatório Preparatório indica que a perspectiva portuguesa sobre a melhoria de qualidade abrange o equilíbrio entre dois aspectos, nomeadamente, os que se centram na

natureza educativa e no apoio social prestado pelos estabelecimentos (significando, por exemplo, a extensão do horário e a inclusão de refeições na rede pública) e por outro lado, dar ênfase adequada aos aspectos educativos, especialmente na rede de estabelecimentos privados solidários. Por tudo o que ouvimos e vimos, ficámos com a impressão de que a rede de estabelecimentos da solidariedade está melhor adaptada para apoiar as necessidades das famílias do que para desenvolver os aspectos educativos e de que na rede pública tende a acontecer o inverso.

92. Uma questão-chave, por conseguinte, centra-se na diversidade e falta de homogeneidade, tanto no acesso a estabelecimentos de alta qualidade, como no acesso à gama de serviços dispensados pelos vários tipos de estabelecimentos existentes. A diversidade, em si própria, pode ser considerada uma vantagem, já que as necessidades das famílias são diversas e elas deverão poder escolher o estabelecimento que lhes é mais conveniente. Mas a questão não se coloca ao nível da variedade dos cuidados e iniciativas educativas que existem, mas sim ao nível da diversidade da qualidade dos serviços que são oferecidos às famílias e ao nível da diversidade de acesso. Embora muitas organizações estejam a trabalhar no sentido de resolver este último problema, o acesso aos estabelecimentos existentes, particularmente aos de alta qualidade, continua a depender mais do local onde moram e do estatuto sócio-económico das famílias, do que propriamente das suas necessidades. Presentemente, o direito social à educação pré-escolar de qualidade não tem força legal. Num país onde a educação pré-escolar é considerada parte integrante da política nacional de combate à exclusão social, a questão precisa de ser urgentemente resolvida.

93. Muitas das questões relacionadas com as disparidades existentes na qualidade e no tipo de resposta existentes, estão ligadas à existência de uma considerável multiplicidade de promotores e à complexa divisão de funções entre eles. O sistema tem de conciliar a diversidade de interesses existentes: os do sector público e os do sector privado, os da organização centralizada ou descentralizada, os

de controlo secular ou de controlo religioso, os de iniciativa estatal e os de iniciativa não governamental, os dos sindicatos e os do Estado, enquanto este tenta implementar reformas e racionalizar o sistema. Existem variações também, em termos de localização geográfica - se falarmos de centros de serviços prestados à primeira infância num subúrbio rico ou numa zona carenciada onde vivem imigrantes - do sistema em expansão nas planícies costeiras ou nas zonas desertificadas do interior - das necessidades das zonas rurais mais isoladas ou das pressões sobre a oferta nos centros urbanos superlotados. No cerne de toda a questão, há que enfrentar o dilema de como conciliar os valores tradicionais do passado com as exigências sociais de uma nação industrial moderna.

94. Os membros da equipa de estudo ficaram preocupados com as disparidades encontradas por todo o país. Pensamos que deve ser levado em consideração o comentário feito por um dos nossos interlocutores, de que é necessário fazerem-se investimentos diferenciados para alcançar paridade entre os sectores e entre as comunidades e estabelecer a igualdade de oportunidades. Mais especificamente, a equipa de estudo sente que deveria aumentar o número de iniciativas de intervenção destinadas às crianças desfavorecidas, assim como o apoio financeiro concedido a todas as crianças provenientes de famílias com rendimentos baixos. Porém, tal tipo de intervenção não deve resultar na marginalização das crianças, isolando-as dos seus pares mais favorecidos.

Expansão da educação e cuidados de qualidade a crianças dos 0 aos 3 anos de idade

95. Os membros da equipa de estudo pensam constituir pré-requisito essencial para o desenvolvimento e bem estar das crianças portuguesas, a longo prazo, a criação de serviços vocacionados para o grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade. O acesso aos serviços existentes não é promovido numa base de igualdade e, na generalidade, falta qualidade aos serviços. A principal responsabilidade por este grupo etário recai

sobre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e sobre o sector privado. As *Creches* e outros estabelecimentos não são adequadamente monitorizadas e quando são feitas inspecções, estas tendem a incidir em questões relacionadas com os regulamentos de construção dos edifícios, para além de considerarem as queixas apresentadas pelos pais. Como depreendemos das nossas visitas, as inspecções aos aspectos educativos dos currículos são raramente feitas, assim como são mínimas as oportunidades de formação contínua concedidas ao pessoal. Preocupamo-nos, portanto, a possibilidade das crianças que vivem em situações "de risco" serem servidas pelas *creches*, enquanto aos seus pares, mais favorecidos, é dada a oportunidade de participarem em experiências mais enriquecedoras.

96. Ao levantarmos esta questão, os nossos colegas portugueses disseram que "existe um consenso generalizado de que estas crianças mais pequenas devem ficar em casa." Porém, como já referimos, a realidade demonstra que para muitas famílias em que os dois membros do casal trabalham, especialmente nas famílias de rendimentos baixos, o acesso a estabelecimentos vocacionados para a primeira infância tornou-se uma questão importante por ser muito provável que as pessoas que tradicionalmente prestavam apoio à família, especialmente as avós, estarem elas próprias a trabalhar. O resultado das investigações que estão a ser levadas a cabo apontam para a influência crucial da estimulação adequada dada às crianças deste grupo etário, no desenvolvimento de atitudes de aprendizagem para toda a vida. Uma oferta adequada para este grupo etário não se limita a servir de reforço à criação de igualdade de oportunidades para as mulheres, sendo fundamentalmente, um meio de garantir o desenvolvimento completo do potencial das crianças e, em última análise, a valorização dos recursos humanos da nação.

97. Ao definir legalmente o início da educação pré-escolar aos três anos de idade e na ausência de qualquer papel a desempenhar pelo Ministério da Educação no grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade, está-se a desperdiçar uma valiosa oportunidade de reforçar os

alicerces da aprendizagem para toda a vida dos cidadãos portugueses mais novos. Foi-nos dado a entender que a situação gerada foi devida a razões financeiras e a uma certa apreensão com a passagem de um sector tão dispendioso para a tutela do Ministério da Educação. Contudo, tal abordagem contrasta com as tendências verificadas em muitos outros países europeus como Espanha, Suécia e o Reino Unido, onde o papel dos Ministérios da Educação, no que respeita a estabelecimentos para o grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade, tem vindo nos últimos anos, a assumir maior abrangência. Por outro lado, o estatuto e a formação de docentes para crianças dos 0 aos 3 anos de idade, tem-se revelado bastante mais fraco no sector dos serviços de cuidados dos 0 aos 3 anos do que nos jardins de infância, o que poderá ter consequências negativas na qualidade daqueles serviços. Para além da necessidade de reconsiderar o papel do Ministério da Educação no sector do grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade e por razões que se prendem com a melhoria e manutenção da qualidade, o estatuto e os salários dos trabalhadores do sector precisam ser examinados. Enquanto políticas opcionais, poderão ser considerados incentivos a conceder ao pessoal que trabalha com crianças dos 0 aos 3 anos de idade, tais como a elevação do seu nível de formação ao de educadores de infância e também, a melhoria de acesso a programas de formação contínua.

Crianças com problemas de saúde e necessidades especiais

98. Nos últimos anos, têm sido feitos progressos significativos na identificação de crianças com "necessidades educativas especiais" (NEE) e na substituição de um modelo deficiente por um modelo de genuína integração. Não obstante, a equipa de estudo ficou preocupada com o facto da identificação de crianças com necessidades especiais se verificar normalmente já no primeiro ciclo da educação básica, altura em que se torna mais difícil resolver as dificuldades, por já se ter registado dano psicológico ou atraso no desenvolvimento. As taxas de detecção de dificuldades em crianças

entre os seis e os dez anos de idade são significativamente superiores às das crianças dos 0 aos 6 anos de idade, o que sugere que muitas crianças com necessidades educativas especiais são identificadas demasiado tarde. Há provas de que o atraso na detecção destas necessidades tem efeitos profundos nas crianças, sendo também, a longo prazo, mais oneroso para a sociedade por representar um sub-aproveitamento de potencial e criar maior dependência.

99. O lugar ocupado pelas crianças com necessidades educativas especiais dentro do sistema da educação pré-escolar está fortemente protegido pela lei. O objectivo da política educacional em Portugal é de sempre que possível, inscrever estas crianças em estabelecimentos regulares e devemos salientar, que em muitos estabelecimentos, as crianças com necessidades educativas especiais se encontram admiravelmente integradas. As crianças beneficiam do apoio de pessoal especializado e seguem um currículo estruturado e diferenciado. Contudo, o pessoal médico com quem a equipa de estudo falou, expressou preocupação sobre o número demasiado elevado de crianças com necessidades educativas especiais que frequentam estabelecimentos privados não integrados, facto que não é do melhor interesse das crianças. Foi expressa a opinião de que não eram disponibilizadas verbas suficientes para garantirem a integração completa dessas crianças no sistema escolar regular daí resultando que muitas crianças com necessidades educativas especiais continuem a frequentar estabelecimentos especializados do sector privado que, por sua vez, recebem subsídios do Estado. Entre outros obstáculos apontados para a integração adequada das crianças no sistema regular, foi mencionada a falta de professores especializados e a falta de consenso quanto ao seu papel no sistema, para além das deficiências das instalações e das dificuldades de transporte.

100. No que se refere a crianças dos 0 aos 3 anos de idade, alguns técnicos superiores de saúde referiram que existe falta de consenso, de uniformidade e de abordagens médicas preventivas, baseadas em interações informativas com as famílias, no âmbito dos cuidados

primários de saúde. Consideraram que o número de casos de abuso infantil reportado poderia ser significativamente inferior ao seu número real, continuando o governo a resistir às pressões dos técnicos no sentido de serem adoptadas estratégias precoces de intervenção. Foi sugerido que as relações entre os hospitais e os centros regionais eram boas, se bem que as estratégias de intervenção sanitária, dirigidas aos sectores mais desfavorecidos, se perdessem nos meandros das estruturas existentes.

Implementação de políticas nacionais

101. A equipa de estudo reconhece o esforço substancial que está a ser feito para expandir o sistema de cuidados e educação para a infância, através da parceria entre dois ministérios e as instituições privadas (IPSS, escolas privadas, Misericórdias, etc). Tal esforço reveste-se de um significado deveras impressionante, já que, como aliás acontece noutros países, a intervenção, coordenação e regulamentação implementada pelo Estado, a nível nacional, ocorre após o estabelecimento de padrões de responsabilidade pelas outras instituições que trabalham no sector. A maior parte destas instituições habituaram-se a trabalhar, ao longo do tempo, de forma separada e independente para darem resposta às necessidades das famílias e das crianças - atendendo, por exemplo, às carências específicas de uma determinada região ou de determinados grupos socio-económicos. Em Portugal, existem organizações administrativas paralelas, sob a responsabilidade de vários ministérios e de organizações não-governamentais, o que cria em todo o processo uma grande multiplicidade de níveis de decisão e de execução. Para além disto, as fronteiras de acção das Direcções Regionais da Saúde, da educação e dos serviços sociais nem sempre coincidem, o que levanta problemas administrativos e também na recolha e processamento de dados.

102. Em consequência destas tensões e complexidades, muito do admirável trabalho desenvolvido ao nível de decisão política torna-se difuso e acaba por não ser totalmente implementado. Foi dado

o primeiro passo com a recente assinatura de um protocolo entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, o qual porém, ainda está longe de eliminar toda a duplicação e ineficiência do sistema. O que acontece parece assemelhar-se, com algumas notáveis excepções, à existência de territórios demarcados e estanques. A colaboração entre eles é impedida e as orientações políticas fragmentam-se. Contudo, notam-se sinais de progresso. Um representante do Ministério da Educação informou-nos que:

“Estamos a acabar com a rotina estabelecida. Estamos a trabalhar no sentido de conciliar os diferentes interesses e perspectivas, os quais, só recentemente começaram a trabalhar em conjunto. Entre 1995 e 1999, o orçamento da educação aumentou em 143%. Temos apoio ao mais alto nível para levar por diante a colaboração inter-ministerial e inter-sectorial”.

103. Mesmo quando se considera exclusivamente o Ministério da Educação, nota-se que a separação de funções referida anteriormente pode causar um pluralismo excessivo no desenvolvimento de políticas e problemas com a sua implementação. A evidência aponta para que os interesses das crianças e das famílias são melhor servidos quando as estruturas de apoio são simplificadas e os serviços adoptam uma abordagem holística para atenderem às necessidades das famílias e das crianças desde o seu nascimento. Deve-se acrescentar que é mais fácil ultrapassar as dificuldades quando uma organização ou Ministério assume o papel principal e lhe é pedida responsabilidade e concedido poder para fazer implementar as decisões tomadas (Iglesias, 1999). Há, por conseguinte, necessidade de serem consideradas estruturas alternativas de gestão, incluindo o papel que de futuro, deve ter o Ministério da Educação em toda a dimensão da infância em Portugal³. Neste ponto, é necessário existir vontade política, sensibilidade e colaboração estratégica entre os ministérios e outros organismos. Não duvidamos que, à medida que

o sistema público for reforçado por meio de investimento e do aumento do número de técnicos profissionalizados, se tornará óbvia a necessidade de incumbir a um só ministério a liderança de todo o processo.

104. Apesar de muitas das políticas concebidas serem sólidas e abrangentes, a equipa de estudo foi informada de que algumas autarquias têm assumido posições de antagonismo para com as reformas, porque, segundo a sua perspectiva, elas lhes são impostas sem serem acompanhadas de verbas adequadas. Existem ainda dificuldades em persuadir os Municípios de que eles são responsáveis pelas redes (pública e privada), que operam nas suas respectivas zonas de acção. A equipa encontrou-se com representantes de algumas autarquias que se mostraram totalmente favoráveis às novas responsabilidades. Mas outros mostraram claramente a sua relutância. As novas responsabilidades que ameaçam a ordem estabelecida exigem negociação e determinação. Assim é importante incluir em todo o debate sobre as reformas os representantes das organizações e instituições que as terão que levar a cabo. Acima de tudo, é necessário manter todo o debate centrado no desenvolvimento das crianças e no apoio de que as famílias necessitam.

Coerência e coordenação dos serviços

105. Há um número de questões que julgamos ser importante o governo considerar em relação à criação de um sistema coerente e coordenado dos serviços a prestar à infância. Por exemplo, há necessidade de se reconsiderar a divisão irrealista dos serviços num sector social e num sector educativo, divisão que pode impedir a formação de abordagens holísticas das necessidades das crianças e das famílias. Esta separação parece ser devida à divisão tradicional de

³ Em vários países (como, por exemplo Espanha, Suécia e Reino Unido) ao Ministério da Educação foi dada responsabilidade - na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida - pelo desenvolvimento e coordenação de políticas para a primeira infância, as quais devem ser respeitadas por todos os Ministérios e promotores de Educação e Cuidados para a Infância.

competências entre ministérios e não, propriamente, às necessidades concretas das crianças e das famílias. A segregação entre cuidados e educação enfraquece seriamente a coerência do sistema, causa divisão de responsabilidades e impede o desenvolvimento dos serviços de apoio globais a prestar às crianças e às famílias.

106. As ligações entre os sectores e as fases etárias devem ser reforçadas para se assegurar a continuidade de experiências. A equipa de estudo teve oportunidade de debater algumas questões relacionadas com este ponto, durante a sua visita a uma escola integrada que engloba pré-escolar e escolaridade obrigatória. A equipa teve interesse em conhecer os mecanismos de que o estabelecimento se servia para aliviar as dificuldades de transição como, por exemplo, as oportunidades dadas aos professores de interagirem, partilharem ideias e de organizarem actividades conjuntas para crianças de várias idades. Podem ser apontadas algumas desvantagens aos estabelecimentos integrados, sendo a principal devida a uma certa marginalização do programa de actividades das crianças mais pequenas, o qual tende a ser visto como simples preparação para o início da instrução formal, em vez de ser considerado pelo valor intrínseco que ele próprio tem, dado tratar-se de uma etapa educativa específica. Contudo, desde que seja reconhecido o estatuto, o profissionalismo e o poder de intervenção dos educadores de infância, os estabelecimentos integrados podem ser benéficos, na medida em que permitem a formação de pontos de vista coerentes sobre o desenvolvimento das crianças e a continuidade dos serviços que lhes são prestados.

107. Para que a coerência dos estabelecimentos seja reforçada e sejam criadas perspectivas de intervenção informada por parte dos profissionais que trabalham no terreno, há necessidade de adoptar e encorajar o desenvolvimento de estratégias "de baixo para cima" que complementem a governação por decreto, isto é, em apoio de iniciativas, tais como o **Movimento da Escola Moderna** e a recentemente criada **Associação Criança** (já mencionada), assim

como os programas de formação contínua patrocinados pelo ICE (**Instituto das Comunidades Educativas**), o CEFPE (**Centro de Formação Educacional Permanente**), a APEI (**Associação dos Profissionais de Educação de Infância**) e outras. Os profissionais devem ser encorajados a reflectir, a avaliarem-se e a assumir maior responsabilidade pelo seu desenvolvimento profissional, porventura, através de associações locais de educadores de infância, organizadas com o objectivo de promoverem boas práticas profissionais. Seria também positivo encorajar maior colaboração entre os profissionais dos vários sectores educativos e dos vários grupos etários, colaboração centrada no desenvolvimento dos currículos, na adopção de tipos de registos comuns, sua manutenção e auto-avaliação. A colaboração entre profissionais a estes níveis pode promover a progressão, em continuidade, das experiências educativas das crianças e permitir que os educadores desenvolvam mútuo respeito. As *Orientações Curriculares* constituem também uma base de promoção da coerência que se pretende que exista a todos os níveis da educação de infância, através de parcerias permanentes com as instituições de formação e outras entidades, para apoiar e monitorizar a implementação das orientações nos estabelecimentos de Educação e Cuidados para a Infância.

Inspeção e responsabilização

108. Outra questão importante relaciona-se com a necessidade de se melhorar a inspecção e a responsabilização dos estabelecimentos. A existência de um sistema bastante complexo e incoerente torna a inspecção extremamente difícil. Os Ministérios estão a planear introduzir um sistema de inspecção conjunto. Porém, estamos convencidos de que o processo continuará a manter a segregação entre o sector de cuidados e o sector educativo, notando que, no caso das creches, a inspecção continuará a competir, exclusivamente, ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Permitimo-nos sugerir a intervenção por parte das instituições de ensino superior, algumas das

quais têm especialização competente nestes domínios e no desenvolvimento de políticas de implementação do processo de monitorização. Há várias questões que devem ser equacionadas: conceitos de eficiência, qualidade e responsabilização; análise de custos / benefícios e avaliações das próprias políticas de implementação e ainda o estabelecimento de procedimentos sistemáticos e eficazes de auto-avaliação, quer para os estabelecimentos quer para o pessoal, apoiados por um sistema externo de moderação, apoio e validação. É importante manter-se um sistema aberto de monitorização e avaliação pela inspecção para que os relatórios dos inspectores sejam publicados e disponibilizados a todos. O objectivo dos relatórios deve centrar-se nos aspectos relacionados com a melhoria dos estabelecimentos e da acção do pessoal e não nos aspectos punitivos, para que, através de formação se corrijam os pontos fracos que tiverem sido identificados. Há também necessidade de se aumentar o número de inspectores especializados em cuidados e educação da infância. Não consideramos realista existir um número tão reduzido de inspectores (17 sob a tutela do Ministério da Educação), para se monitorizar um programa em expansão, que contém novas e estimulantes iniciativas.

109. Presentemente, existem problemas relacionados com a responsabilização dos promotores. Fomos informados que, no passado, o Estado se sentiu obrigado a adoptar uma atitude de compromisso para com a supervisão e o apoio que prestava aos promotores de serviços destinados à infância, porque precisava de os manter, na sua maioria promovidos por entidades religiosas ou de Solidariedade Social⁴. Não foram desenvolvidas atitudes de auto-

⁴ O argumento a favor do exercício da benevolência na avaliação do desempenho das instituições de solidariedade ou voluntárias, não tem sentido a nível económico. Ao nível macro-económico nacional, salários não auferidos e custos imputáveis, precisam de ser levados em consideração; horas de trabalho numa actividade, apesar da sua natureza solidária, impede a utilização dessas mesmas horas de trabalho, noutra actividade. Deste modo, a nível nacional, o trabalho voluntário representa, não só uma poupança, mas também um custo noutra qualquer área de actividade. Quando o argumento se aplica a determinado estabelecimento, durante um longo período de tempo, as actividades de solidariedade a grande escala, podem causar problemas de recrutamento, instabilidade nas relações de trabalho e, como já foi mencionado, problemas relacionados com a responsabilização desse estabelecimento.

regulamentação e, ao aceitarem a situação, as autoridades evitaram as confrontações e dificuldades associadas com medidas compulsórias. Ouvimos razões justificativas desta complacência: seria financeira e politicamente desgastante forçar qualquer mudança; não se podia antagonizar nenhum promotor porque, em períodos de dificuldades económicas, todas as contribuições eram necessárias. Acrescente-se que em Portugal, prevalece o sentimento, por respeito à tradição, de que as mudanças devem ocorrer progressivamente. Neste contexto, a equipa de estudo sente que a responsabilidade pela monitorização da qualidade, através de todo o sistema, precisa de ser mais claramente definida.

110. Uma das maneiras de melhorar a situação será corrigir o actual desequilíbrio entre responsabilização e autonomia. O Estado concede subsídios substanciais a organizações voluntárias e de solidariedade, permitindo-lhes uma larga independência de acção, mas nem sempre exige por contrato que, em troca dos subsídios, sejam prestadas provas verificáveis de que a aplicação dos mesmos foi gerida na base de "retorno máximo do investimento", que os objectivos foram atingidos, que os subsídios tiveram impacto nas actividades, além da descrição das medidas utilizadas para se aferirem os resultados. Precisa de ser desenvolvida uma cultura que promova a responsabilização, a avaliação e a inspecção. São necessárias normas rigorosas de responsabilização e avaliação a par do desenvolvimento de técnicas de auto-avaliação.

Orientações Curriculares

111. As *Orientações Curriculares* demonstram que o Estado reconhece a importância da qualidade nos estabelecimentos para a infância, não só para apoiar os pais que trabalham, mas também por constituir um elemento chave no desenvolvimento e aprendizagem inicial das crianças. A equipa de estudo concorda com a natureza geral das *Orientações*, devendo salientar que a sua abertura à adaptação e

interpretação reforça a importância da monitorização, inspecção e avaliação em todo o processo de implementação. A flexibilidade da abordagem adoptada permite a introdução de variantes locais, consoante as diferentes zonas do país. Por exemplo, a equipa de estudo visitou um estabelecimento pré-escolar numa zona de baixo rendimento económico, perto de Lisboa, frequentado por crianças de etnia cigana. Os educadores, conscientes deste facto, orientam as actividades de modo a reforçarem os pontos fortes destas crianças, tais como a energia e a criatividade, para desenvolverem confiança e aceitação mútuas e criar um ambiente de aprendizagem positivo. Os educadores referiram-se à necessidade de ser seguido um programa flexível o qual, porém, não teria tão bons resultados num sistema mais estrito ou formal.

112. A equipa de estudo obteve uma percepção muito positiva dos objectivos e da abordagem holística relativos ao desenvolvimento e aprendizagem inicial. Pudemos constatar que aqueles se relacionam e equilibram com a aquisição dos aspectos mais formais dos objectivos centrados na aprendizagem. Porém, do que observámos durante as nossas visitas a estabelecimentos pré-escolares, contrastou frequentemente, com a interpretação feita pela equipa das intenções das *Orientações*. Por vezes, observámos situações de aprendizagem formal e estruturada, centrada em aspectos bastante limitados do desenvolvimento cognitivo. A equipa de estudo sentiu que deveria ser dada maior ênfase à aprendizagem através do social e do expressivo e que os educadores perdiam frequentemente a oportunidade de se servirem de interacções e conflitos para promoverem a aprendizagem. À semelhança do que acontece em muitos outros países, continua a evitar-se proporcionar autonomia e escolha pessoal às crianças.

113. Não temos dúvidas de que estes casos são devidos ao facto de as *Orientações* só terem sido preparadas muito recentemente não tendo os educadores tido ainda oportunidade de interiorizarem os conceitos e absorverem os princípios orientadores do texto. A equipa de estudo, através das observações que fez, é de opinião que as *Orientações Curriculares* só terão efeito se a sua implementação for cuidadosamente

monitorizada. A formação contínua proporciona uma valiosa oportunidade para que os educadores se familiarizem com as *Orientações Curriculares* e com abordagens que lhes permitam aplicá-las na prática. De outro modo, corre-se o risco de ser adoptado um modelo "demasiado formal e prematuro", o qual poderá revelar-se, particularmente difícil, para crianças que não estejam totalmente integradas nas normas culturais, assim como para aquelas cujo desenvolvimento se processa mais lentamente, podendo as crianças adquirir noções negativas sobre as suas próprias capacidades. A educação pré-escolar precisa de ser considerada algo mais do que uma preparação para a escolaridade formal, porque ela constitui uma oportunidade de se desenvolverem atitudes positivas para com "o acto de aprender", atitudes que permanecem durante toda a vida. As *Orientações Curriculares* fornecem o enquadramento para esta oportunidade vir a ser aproveitada, contudo o seu aproveitamento dependerá da qualidade da inspecção e do apoio dado aos educadores, através da sua formação.

Estatuto e condições de trabalho do pessoal

114. A equipa de estudo teve a oportunidade de falar com alguns educadores que demonstraram excelente capacidade de reflexão sobre o desenvolvimento do seu trabalho. Na verdade, têm sido tomadas louváveis iniciativas no sentido de elevar o estatuto e o nível de qualificação profissional dos educadores de infância, embora a equipa de estudo deva exprimir a sua preocupação sobre a grande variação entre os currículos das instituições que prestam formação inicial. Não obstante, consideramos que a elevação da formação inicial ao nível de licenciatura, para todos os educadores de infância, é um facto considerável que precisa de ser apoiado por meio de orientação e monitorização adequadas. Tanto os recém licenciados como os formadores exprimiram desapontamento por deixarem de, praticamente, ter contacto uns com os outros, após a licenciatura. Uma vez que existe a possibilidade de alguns educadores se reformarem aos 52 anos de idade, depreende-se que educadores com larga experiência

e talento, poderão abandonar a profissão muitos anos antes de realizarem o seu pleno potencial, em termos da contribuição que podem prestar à sua profissão. Embora existam alguns mecanismos para encorajar os educadores a elevar as suas antigas qualificações ao nível da licenciatura (por meio de créditos, melhorias do vencimento e consequente reforma mais elevada, etc.), é importante que os cursos de formação adicional para estes educadores sejam preparados de forma a aproveitarem a experiência ganha ao longo dos seus anos de serviço. Permitimo-nos também sugerir que estes educadores mais experientes sejam chamados a contribuir para a preparação dos procedimentos de inspecção e monitorização.

115. Os promotores de educação pré-escolar exprimiram um número de preocupações sobre as modificações recentemente introduzidas no estatuto e condições de trabalho do pessoal. Apesar das novas medidas terem sido bem recebidas pelo sector público, o seu impacto foi considerado potencialmente difícil pelos outros sectores. A mobilidade do *Educador(a) do Quadro Distrital de Vinculação* foi considerada problemática, pelo seu carácter transitório. Na generalidade, foi reconhecida como grave a dificuldade dos educadores que trabalham em estabelecimentos pequenos, de desenvolverem a sua formação profissional. Nos arredores de Braga, por exemplo, um terço dos educadores muda de escola todos os anos. Esta mobilidade coloca problemas de falta de continuidade tanto no relacionamento dos educadores e das crianças, como nas relações profissionais entre os educadores, o que torna premente a necessidade de evitar rupturas nas equipas de trabalho. Algumas localidades têm problemas de recrutamento, especialmente as mais isoladas e mais carenciadas. Para atrair um maior número de educadores para essas zonas, o governo poderá considerar a possibilidade de conceder incentivos financeiros, como se sugere no Relatório Preparatório.

116. As disparidades entre os salários dos educadores, nos vários sectores, levanta obstáculos à colaboração inter-sectorial. Tudo indica

que os educadores que trabalham nas IPSS usufruem de condições de trabalho menos favoráveis no que diz respeito a salário, horários e regulamentos de serviço. Algumas *Misericórdias* e membros do seu pessoal gozam de isenção de impostos não abrangendo outras entidades. A situação preocupa-nos, apesar do governo tencionar resolver estas disparidades através da concessão de apoios adicionais às IPSS. Devemos também salientar a importância de se reforçarem as oportunidades de formação contínua nos sectores privado e de solidariedade, assim como a formação conjunta inter-sectorial.

117. É reconhecido o forte papel dos sindicatos dos professores na defesa dos direitos dos seus membros. Porém, foi expressa alguma preocupação relativamente à acção dos sindicatos, os quais, embora defendam legítimos interesses, devem evitar, segundo nos foi dito, a politização da educação e adoptar uma forte plataforma de negociação com o governo, no sentido de assegurarem a melhoria da qualidade e do desempenho profissional dos seus membros. Neste contexto, foi mencionado que o apoio continuado dos sindicatos à centralização da nomeação dos educadores precisa de ser reconsiderado, dado o impacto que esta política está a ter na estabilidade dos educadores de infância e nas crianças que frequentam os estabelecimentos de educação pré-escolar.

Dados e estatísticas

118. Por várias vezes, ao longo da visita, alguns interlocutores expressaram à equipa de estudo dúvidas quanto à fiabilidade e validade dos dados e estatísticas existentes. Esta ocorrência é frequente nos estudos realizados, já que é largamente conhecida a dificuldade de coligir dados, mesmo em países com uma larga tradição na sua recolha e tratamento. São seguidos métodos diferentes de recolha de dados pelos vários sectores da saúde, educação e serviços sociais, assim como pelos vários promotores. É necessário melhorar a coerência das metodologias. Alguns dos nossos interlocutores

portugueses fizeram comentários quanto à necessidade de, como em qualquer outro processo democrático, a recolha de dados ser feita abertamente e com precisão. Um técnico de uma direcção regional referiu que alguns estabelecimentos, quando lhes são pedidos dados, pensam que devem fornecer dados que agradem às autoridades, não compreendendo que os dados estatísticos constituem um meio objectivo de as manter informadas sobre a realidade para poderem melhorar o sistema. Um representante municipal disse que, quando os dados têm implicações negativas, os promotores se sentem inclinados a alterá-los como, por exemplo, pode acontecer sempre que o número de crianças, em estabelecimentos de pequena dimensão, desça abaixo de um determinado nível, já que esta ocorrência poderá implicar o seu encerramento. Porém, outro dos nossos interlocutores classificou as actuais atitudes para com a recolha de dados como uma herança do passado, já que, durante a ditadura, a recolha de dados era considerada na generalidade, um dos meios de controlo utilizados pelo Estado. Ouvimos dizer que será necessária uma mudança cultural. Independentemente da validade destas observações, o estabelecimento do Centro de Documentação e Informação sobre a Criança (CEDIC) na Universidade do Minho, foi bem recebido. Este Centro foi implementado com o objectivo específico de criar "um banco de dados estatísticos sobre crianças portuguesas", o que sugere que algumas das questões relacionadas com as atitudes prevalentes sobre a recolha de dados serão enfrentadas em breve.

119. A recolha de dados e a manutenção de registos estatísticos relacionados com as crianças mais pequenas, precisam de ser coordenadas e sistematizadas, para que as entidades responsáveis pela formulação de políticas sobre o sector se mantenham devidamente informadas. De salientar que nos pareceram escassos os dados recolhidos sobre o número de estabelecimentos e o número de vagas preenchidas pelas crianças com menos de três anos de idade. A equipa de estudo descobriu alguns casos de anomalias relativas à informação numérica apresentada e de práticas inadequadas nos métodos de monitorização da recolha de

dados. Deverá ser prioritária a introdução de medidas baseadas em critérios acordados por todos os intervenientes, para que o tratamento de dados passe a ser feito correctamente. Para poderem tomar decisões informadas, as autoridades precisam de dispor de dados fidedignos.

Questões de ordem económica e de igualdade entre os sexos

120. Os direitos das mulheres estão inseridos na Constituição da República Portuguesa, sendo clara a sua progressão educacional e a sua contribuição para a economia do país. Porém, as mulheres constituem um grupo social para o qual as disposições da lei não coincidem com a realidade. Tem sido alcançado um progresso notável, principalmente, na relevância dada na legislação à protecção dos direitos das mulheres e nas estatísticas que comprovam os seus êxitos no campo educacional. Contudo, à semelhança de outros países, a sociedade continua a exercer muitas pressões sobre as mulheres. Como referiu um investigador: "As mulheres, em Portugal, interiorizaram a opinião de que, independentemente dos crescentes compromissos que assumem para sustentarem a viabilidade económica da família, só elas têm a total responsabilidade pela criação dos filhos: o pai, a comunidade, as autoridades religiosas e o Estado, nenhum deles tem responsabilidade, só a mãe."

121. De certo modo, as mulheres determinaram que é seu dever terem dois tipos de trabalho: um dentro e outro fora de casa. O papel dos homens, a par do que se passa em muitos outros países da Europa, mudou menos. Estudos feitos demonstram que os homens portugueses não mostram grande entusiasmo pela educação dos filhos, não sendo significativa, também, a sua contribuição nos trabalhos domésticos. Contrastando com estas atitudes, durante a visita da equipa de estudo, estava a decorrer uma série de anúncios na televisão, destinada a promover a tomada de consciência sobre

questões relacionadas com a divisão de responsabilidades entre os sexos, o que reflecte o modo como o Portugal moderno está a começar a equacionar esta problemática.

122. Porém, a partilha de responsabilidades pelos trabalhos domésticos, constitui só um dos aspectos da questão. Outro aspecto, sem dúvida mais público, centra-se na igualdade salarial, a qual exerce uma influência muito real no rendimento familiar e nas verbas que a família gasta com os filhos. Há fortes argumentos a favor do estabelecimento da paridade salarial entre os sexos e da redistribuição dos impostos, em apoio à criação de estabelecimentos vocacionados para a infância. Se as mulheres estão em número crescente a contribuir para a expansão da economia através do seu trabalho fora de casa e se estão a conseguir melhorar os seus níveis de educação, é justo que o Estado devote parte dos recursos adicionais que recolhe do seu trabalho no apoio a medidas que conciliem as suas responsabilidades profissionais e as suas responsabilidades familiares - especialmente, através da criação de estabelecimentos acessíveis e de alta qualidade para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade. Regista-se uma falta considerável de vagas, para crianças deste grupo etário e de momento existe relutância em atribuir prioridade à resolução do problema.

Capítulo V

Conclusões

123. Durante a sua visita, a equipa de estudo ficou muito bem impressionada com a dedicação demonstrada por todos os que trabalham, a todos os níveis do sistema, no sentido da expansão e coordenação da educação e cuidados a prestar à infância, em Portugal. Ficámos claramente convencidos de que nos últimos anos a educação de infância se tornou uma prioridade política entre as entidades responsáveis e que é, cada vez mais, uma questão decisiva no voto dos cidadãos. Para além disto, as estatísticas revelam que Portugal está a gastar, em termos relativos, uma elevada proporção do seu PIB na educação, especialmente na educação pré-escolar. A vontade política é visível, estando a ser feitos investimentos substanciais para melhorar o acesso e a qualidade dos serviços para a infância. A equipa de estudo reconhece o esforço e tudo o que foi alcançado nestes últimos anos e encoraja os ministérios de tutela a continuar o seu excelente trabalho em benefício das crianças e das famílias. Para alicerçar e desenvolver estes sinais promissores de progresso, o último capítulo apresenta um conjunto de matérias sobre as quais pensamos ser importante reflectir e agir.

124. Melhorar a coerência das medidas políticas e sua implementação: há sinais de estarem a ser preparadas medidas para tornar coeso o sistema em que trabalham todos os promotores. Embora haja necessidade de se fazer mais nesta área, reconhecemos que já se deram passos importantes na redução do número de ministérios directamente envolvidos com ela e no reforço da colaboração e coesão através de abordagens conjuntas em matéria de decisão. Os ministros devem procurar continuar a eliminar sobreposições e a propor o reforço da colaboração e trabalho em conjunto.

125. Formação inicial e contínua para o pessoal: registou-se um aumento substancial no estatuto e nível de qualificações dos educadores

de infância. Nota-se a crescente ênfase atribuída aos aspectos educativos dos serviços de cuidados para a infância e a necessidade de se prestar formação adequada ao pessoal que trabalha nos estabelecimentos. Para encorajar a colaboração entre os sectores e os professores dos vários grupos etários, deveriam ser aumentadas as oportunidades de formação conjunta, incluindo formação em exercício, centrada nas crianças. A preparação, por parte do governo, de orientações para os cursos de educadores oferecidos pelas instituições de ensino superior, seria útil para assegurar consistência e abrangência.

126. *Estatuto e condições de serviço*: há um número de questões que envolvem a natureza do estatuto e das condições de serviço dos educadores. A frequente mobilidade de educadores pode criar problemas, não só aos educadores, como também aos pais e às crianças. A idade de reforma é outro problema, já que potencialmente, a saída prematura do sistema, por parte de educadores experientes e capazes, é uma perda considerável. Em termos económicos, seria mais eficiente aproveitar a experiência destes educadores no sistema de orientação e monitorização do processo de auto-avaliação. Para além destas medidas, o governo poderia considerar a concessão de incentivos aos educadores que estão dispostos a trabalhar em áreas isoladas e carenciadas, assim como àqueles que aceitam responsabilidades administrativas e de chefia na rede pública.

127. *Reforço da inspeção e da auto-avaliação*: é necessário reforçar o processo de inspeção. A experiência de outros países sugere que este reforço pode ser alcançado de forma eficaz e eficiente, em termos de custo, através da introdução de um modelo rigoroso de auto-avaliação, que tenha recebido acordo geral e que, porventura, encoraje os educadores a reflectir melhor sobre o seu trabalho. Para encorajar medidas que apoiem o desenvolvimento deste nível de profissionalismo, um grupo de estudo formado por representantes dos vários interesses, incluindo os sindicatos, poderia dedicar-se a estudar e a desenvolver estratégias de avaliação. Este processo de auto-avaliação complementar o processo de inspeção,

o qual necessita de ser reforçado. Os inspectores poderiam actuar na validação do processo de auto-avaliação. As recentes *Orientações Curriculares* contêm os princípios orientadores para todos os educadores que querem oferecer experiências educativas de qualidade, às crianças com quem trabalham. A implementação das *Orientações Curriculares* deve ser monitorizada e apoiada.

128. *Melhoria das normas e da responsabilização*: o Estado apoia a diversidade de tipos de cuidados e educação a prestar à primeira infância, mantendo relações estreitas de trabalho com os seus parceiros e promotores. Há sinais de que o estabelecimento de normas de funcionamento exigentes no sector público poderia ter repercussões favoráveis em todos os sectores, já que o sector privado teria que seguir o exemplo, se quisesse evitar a ocorrência de um grande número de transferências de crianças para estabelecimentos do sector público. Há outras formas de assegurar a melhoria da qualidade. Uma delas seria equacionar o financiamento por parte do Estado com os resultados obtidos pelos promotores, estes últimos avaliados de acordo com um conjunto de medidas quantitativas previamente estabelecidas. O nível de autonomia concedido aos organismos não-governamentais deverá estar fortemente ligado à sua responsabilização.

129. *Questões relacionadas com a igualdade dos sexos e com as necessidades das crianças com menos de três anos*: existem algumas ideias inovadoras para colmatar a falta de estabelecimentos que prestam educação e cuidados a crianças com menos de três anos. A equipa de estudo teve a oportunidade de conhecer um bom exemplo, na pessoa de uma ama, apoiada por uma IPSS, que trabalha em sua casa mas com acesso a formação num centro local e ao apoio de um supervisor. Contudo, na generalidade, o apoio a prestar a crianças dos 0 aos 3 anos de idade não constitui prioridade em virtude dos valores culturais fortemente enraizados que impedem o seu crescimento. A relativa falta de apoio por parte do Estado às crianças nesta faixa etária e, em contradição, a expectativa de que as

mulheres exerçam trabalho fora de casa, embora continuem a ser totalmente responsáveis pela criação dos filhos e pelo trabalho doméstico, fazem crer que há importantes problemas por resolver em Portugal em matéria de igualdade entre os sexos. Talvez tenha chegado a altura certa para iniciar e prosseguir um debate alargado sobre o papel do Estado, das crianças e das famílias na sociedade portuguesa e muito particularmente, sobre as necessidades das crianças mais pequenas e sobre o papel das mulheres, num estado moderno industrializado. O governo poderá desejar considerar a oferta existente para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade e também, o papel do Ministério da Educação na monitorização da qualidade da educação e cuidados prestados assim como da qualidade das experiências conducentes ao desenvolvimento das crianças.

130. *A manutenção dos registos das crianças e a sua transferência para outros estabelecimentos:* a equipa de estudo constatou que muitos estabelecimentos mantêm registos sobre os níveis de desenvolvimento alcançados pelas crianças, mas que, na generalidade, estes registos não são enviados para as escolas do primeiro ciclo que as crianças passam a frequentar, nem para outros estabelecimentos de educação pré-escolar, quando elas são transferidas. Os estabelecimentos de educação pré-escolar poderão ser encorajados a colaborar, no sentido de estabelecerem um conjunto de procedimentos sistemáticos, através dos quais, e mediante protocolos inter-sectoriais respeitantes aos vários grupos etários, se assegurasse continuidade de experiências educativas às crianças, se dessem a conhecer aos educadores o nível de desenvolvimento atingido por elas, assim como o tipo de experiências educativas a que estavam habituadas no estabelecimento anterior. Tal tipo de registos pode ser particularmente útil aos educadores em situações de mobilidade.

131. *Melhoria na implementação de medidas, monitorização e processo consultivo:* o alcance de muitas das excelentes reformas introduzidas pelo governo tem sido enfraquecido pelos obstáculos levantados à sua implementação. É necessário assegurar, através de

monitorização e inspeção, que a realidade respeita a legislação. A introdução de um item no orçamento destinado a cada estabelecimento, para despesas com investigação e avaliação, proporcionaria informação sobre a eficácia da implementação e sobre a necessidade de se tomarem medidas adicionais, caso aquela não estivesse a ser respeitada. Por outro lado, as iniciativas falham por falta de consulta prévia. A boa receptividade das *Orientações Curriculares* reforça o valor do processo consultivo. O governo poderá querer considerar formas de encorajar e dar mais apoio a iniciativas propostas pelas bases do sistema.

132. *Estatísticas fidedignas e constituição de um organismo de supervisão das crianças:* a avaliação e o desenvolvimento de políticas eficazes depende, também, de dados precisos e fidedignos. Salientamos que é urgente rever a presente situação, relacionada com as imprecisões dos dados relativos à cobertura dos serviços prestados a crianças com menos de três anos de idade. Para se sensibilizarem as pessoas para as necessidades das crianças, assim como para a importância de se recolherem dados precisos sobre a sua situação e estatuto, o governo poderá querer considerar a possibilidade de estabelecer um organismo central de supervisão das crianças, tal como a Provedoria das Crianças - na Noruega, ou o Conselho para as Crianças - na Dinamarca. Estas entidades estão incumbidas de representarem os interesses das crianças, transversalmente, em todos os departamentos governamentais. Este tipo de representatividade pode assumir especial importância junto das crianças com necessidades educativas especiais ou das que se encontram em risco.

133. *Investigação sobre a qualidade dos diversos serviços de apoio:* a diversidade de tipos de estabelecimento é considerada importante para dar resposta aos diversos tipos de necessidades experimentadas pelas famílias. No entanto, esta diversidade não deve implicar diferença na qualidade. Deve, por conseguinte, ser examinado o nível de qualidade dos serviços prestados pelos diversos tipos de estabelecimento. Do mesmo modo, as entidades responsáveis pela formulação de políticas de educação poderiam beneficiar dos resultados de investigação

comparativa levada a cabo, longitudinalmente, em todos os sectores, a qual deveria considerar os custos/eficácia dos vários tipos de estabelecimentos para a infância.

134. Este relatório reconhece a alta prioridade concedida ao bem-estar das crianças em Portugal, assim como a substancial expansão dos serviços prestados à infância, realizada num curto período de tempo. Portugal é uma sociedade que se mantém apegada a valores estabelecidos, enquanto tenta seriamente dar resposta às mudanças e seus efeitos sobre as crianças. Existem algumas realidades políticas difíceis que têm de ser enfrentadas para se melhorar a situação das crianças e das suas famílias. Contudo, Portugal pode orgulhar-se daquilo que já conseguiu alcançar.

Bibliografia

- Bairrão, J., Barbosa, M., Borges, I., Cruz, O., & Macedo-Pinto, I. (1989). Care and Education for Children Under Age 6 in Portugal. In P. P. Olmsted & D. P. Weikart (Eds.), *How nations serve young children: Profiles of Child Care and Education in 14 Countries* (pp.273-302). Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- Bertram, A. D. & Pascal, C. (1997). A Conceptual Framework for Evaluating Effectiveness in Early Childhood Education. In M. Karlsson Lohmander (Ed.), *Researching Early Childhood, Volume 3* (pp. 125-150). Göteborg, Suécia, Universidade de Göteborg.
- EC Childcare Network (1996) *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1996*. EC DGV, Equal Opportunities Unit.
- Eurydice (1998). *The Information Network on Education in Europe: Information Dossiers on the Structures of the Education Systems in the Member States of the European Union, Portugal*. European Union Website.
- Formosinho, J. (1996). *Portuguese Preschool Education: Policy Issues and the Quality Debate*. Comunicação de fundo apresentada na 6ª Conferência Europeia sobre Investigação em Educação da Primeira Infância, Lisboa. Setembro de 1996.
- Iglesias, E. (1999). *Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood*. Comunicação apresentada na conferência anual do Inter-American Development Bank. Paris, 14 de Março de 1999.
- Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica (1998). *Early Childhood Education in Portugal* (inclui tradução da *Lei Quadro sobre a Educação Básica 5/97* e as *Orientações Curriculares*, Despacho 5220/97). Lisboa, Departamento da Educação Básica.

Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica. (1998). *Relatório Preparatório elaborado para o Estudo Temático da OCDE para o Estudo Temático sobre Cuidados e Educação à Primeira Infância*. Lisboa, Departamento da Educação Básica.

Oberhuemer, P. & Ulich, M. (1995). *Working with Young Children in Europe*. London, Paul Chapman.

OECD (1996). *Aprendizagem ao Longo da Vida Para Todos: Reunião da Comissão de Educação, a Nível Ministerial*, 16 - 17 Janeiro de 1996, Paris, O.C.D.E.

OECD (1998). *Early Childhood Education and Care Policy: Proposal for a Thematic Review: Major Issues, Analytical Framework, and Operating Procedures*. Paris, OECD.

Olmsted, P. P: and Weikart, D. P. (Eds.). (1995). *Preliminary study: Early Childhood Care and Education in 11 Countries. International Studies in Educational Achievement, Volume 12*. Oxford, Pergamon/Elsevier Science.

Shore, R. (1997) *Rethinking the Brain: New Insights Into Early Development*. New York, Families and Work Institute.

UNICEF (1999). *The State of the World's Children: Education*. New York, UNICEF.

Vasconcelos, T. (1997). Planting the Field of Portuguese Preschool Education: Old Roots and New Policies. *European Early Childhood Research Journal*, 5 (1), 5-17.

Anexo I

A Equipa de Estudo da OCDE

Mr. Anthony Bertram

Director

Centro de Pesquisas
para a Infância,
Colégio Universitário
de Worcester
Henwick Grove, Worcester WR2 6AJ
Reino Unido

Ms. Kari Jacobsen

Conselheira

Ministério para os Assuntos
da Família e da Criança
P.O.Box 8036 Dep.
N-0030 Oslo
Noruega

Mr. Jo Hermans

Consultor do COACT

Spartodonk 22
6218 GM Maastricht
Holanda

Ms. Michelle Neuman

Administradora

Divisão de Educação e Formação
Coordenação para Educação,
Emprego, Trabalho
e Assuntos Sociais
OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
França

Mr. Patrick Werquin

Administrador Principal

Divisão de Educação e Formação
Coordenação para Educação,
Emprego, Trabalho
e Assuntos Sociais
OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
França

Anexo II

Informação sobre o Relatório Preparatório elaborado por Portugal

O Relatório Preparatório de Portugal foi coordenado pela Coordenadora Nacional, Professora Teresa Vasconcelos, da Escola Superior de Educação de Lisboa. Sob a sua chefia trabalhou um grupo do Departamento da Educação Básica do Ministério da Educação: Maria Luísa Sobral Mendes, Maria Manuela Neves e Madalena Guedes. Foi criado um Grupo de Trabalho para elaborar o Relatório e foram consultados peritos portugueses em cuidados e educação para a infância. Os membros do grupo de trabalho e os peritos que tomaram parte na preparação do Relatório são mencionados no Relatório Preparatório.

Secção I

Definições, contextos e modalidades de oferta educativa

1. Antecedentes históricos das políticas e modalidades de Educação e Cuidados para a Infância
2. Mudanças sociais que influenciaram as políticas e práticas de Educação e Cuidados para a Infância
3. Estatuto da mulher em Portugal
4. Concepções gerais sobre a criança e a primeira infância
5. Políticas e medidas de apoio à criança e à família
6. Medidas de apoio à saúde em Educação e Cuidados para a Infância
7. Objectivos e finalidades de Educação e Cuidados para a Infância. Populações-alvo
8. Grupos etários: Educação e Cuidados para a Infância e escolaridade obrigatória
9. Modalidades de oferta educativa
10. Instituições responsáveis pela Educação e Cuidados para a Infância